



Associazione Studi e Ricerche  
Interdisciplinari sul Lavoro

**Working Paper n° 35/2018**

**SULLE CRITICHE E GLI OSTACOLI ALLA PROPOSTA DELLO STATO  
COME “OCCUPATORE DI ULTIMA ISTANZA”**

Enrico Sergio Levrero

Anno 2018

**ISSN 2280 – 6229 -Working Papers - on line**

ASTRIL (Associazione Studi e Ricerche Interdisciplinari sul Lavoro)

I Working Papers di ASTRIL svolgono la funzione di divulgare tempestivamente, in forma definitiva o provvisoria, i risultati di ricerche scientifiche originali. La loro pubblicazione è soggetta all'approvazione del Comitato Scientifico.

esemplare fuori commercio  
ai sensi della legge 14 aprile 2004 n.106

Per ciascuna pubblicazione vengono soddisfatti gli obblighi previsti dall'art. I del D.L.L. 31.8.1945, n. 660 e successive modifiche.

## **Comitato Scientifico**

Sebastiano Fadda  
Franco Liso  
Arturo Maresca  
Paolo Piacentini

### **REDAZIONE:**

ASTRIL  
Università degli Studi Roma Tre  
Via Silvio D'Amico, 77 - 00145 Roma  
Tel. 0039-06-57335751; 06-57335723  
E-mail: [astril@uniroma3.it](mailto:astril@uniroma3.it)  
<http://host.uniroma3.it/associazioni/astril>

# **Sulle critiche e gli ostacoli alla proposta dello Stato come “occupatore di ultima istanza”**

Enrico Sergio Levrero (Università Roma Tre)

Nelle questioni finanziarie, lo Stato si trova in una posizione diversa da qualunque privato cittadino od associazione di privati cittadini; esso è in grado di avere il controllo del denaro anzichè esserne controllato (Lord Beveridge, [1945] 1948: 199)

## **1. Introduzione**

Le economie più avanzate si caratterizzano negli ultimi decenni per un aumento nelle disuguaglianze di reddito e di ricchezza (cfr. Piketty, 2011), per una crescente povertà e per un enorme spreco di lavoro (nella forma di manodopera disoccupata e sotto-occupata). Si tratta di fenomeni che si sono accentuati con la crisi del 2007, in Italia più che in altri paesi. Per fronteggiare la conseguente caduta nel benessere della popolazione sono state avanzate varie proposte – dal reddito di cittadinanza (cfr. Van Parijs e Vanderborght, 2013) al reddito minimo garantito. In Italia la loro implementazione ha portato all’approvazione nell’ultima legge di bilancio di un “reddito di inclusione” che va da circa 540 euro mensili per una famiglia di 5 persone o più a 187 euro per una persona singola. E’ una soluzione “minimale” che non è in grado di incidere sulla povertà e l’esclusione sociale.

Al di là della soluzione adottata in Italia, l’introduzione di un reddito minimo garantito potrebbe rappresentare una misura utile a combattere la povertà quando i sistemi di welfare esistenti non siano in grado di assicurare uno standard di vita minimo per i lavoratori più poveri. Di per sè, tuttavia, si tratta di una misura che potrebbe sconfiggere la povertà solo in un “mondo neoclassico” dove si ritiene che le “opposte forze della domanda e dell’offerta”, se lasciate libere di operare, assicureranno in media condizioni di piena occupazione. La filosofia che sta dietro a molte proposte di questo tipo è del resto quella di evitare o minimizzare le “interferenze” dello Stato rispetto all’azione delle forze di mercato (cfr. Hayek, 1960). In questo contesto teorico, in cui la disoccupazione risulterebbe di fatto riducibile solo con misure dal lato dell’offerta che rimuovano le imperfezioni di mercato o il “mismatch” tra posti vacanti e lavoratori in cerca di occupazione, la povertà, se presente, dovrebbe essere combattuta proprio con misure come quella ipotizzata da Friedman (1962) di una imposta negativa sul reddito,

lasciando che le forze di mercato determinino il livello e la composizione della produzione, così come la struttura della distribuzione del reddito. E' questo approccio alla "lotta alla povertà" che è stato adottato dalla fine degli anni settanta del secolo scorso con il prevalere dell'offensiva neo-liberale ed il processo di globalizzazione. E' un approccio che ha in sé il rischio di favorire, in presenza di un elevato numero di lavoratori in cerca di occupazione, una pressione al ribasso sui salari perchè "compensata" dall'integrazione di reddito garantita dallo Stato, cristallizzando così per questa via una struttura distributiva caratterizzata da bassi salari.

La forte instabilità mostrata dalle economie di mercato con la crisi iniziata nel 2007 ha riportato però l'attenzione sulle analisi e politiche Keynesiane di lotta alla povertà. Come è noto Keynes riteneva che l'incapacità delle economie di mercato di garantire il pieno impiego e l'esistenza di una distribuzione "iniqua" ed "arbitraria" del reddito e della ricchezza fossero "i difetti più evidenti della società economica nella quale viviamo" (cf. Keynes, [1936] 1978: 542). Egli non pensava poi che la disoccupazione originasse da una mancanza di flessibilità di prezzi e salari, bensì da una propensione al consumo troppo bassa e livelli insufficienti di domanda aggregata. Pertanto, al fine di aumentare il benessere della popolazione, Keynes proponeva di socializzare una quota degli investimenti e ridurre le disuguaglianze di reddito e di ricchezza. Anche per ragioni storiche legate ai rapporti di forza esistenti tra lavoro e capitale, questo approccio ha dopo la seconda guerra mondiale ispirato le politiche economiche nei paesi più avanzati, con a volte persino l'istituzionalizzazione per legge del diritto al lavoro e dell'obiettivo della piena occupazione, come nel caso della Costituzione italiana del 1948 o l'Employment Act negli Stati Uniti nel 1946.<sup>1</sup>

In questo quadro, insieme alle proposte di Beveridge ([1945] 1948) per assicurare la piena occupazione,<sup>2</sup> l'idea più famosa di ispirazione Keynesiana di lotta alla povertà è stata quella avanzata da Minsky (1965) dello Stato come occupatore di ultima istanza, poi ripresa da Burgess e Mitchell (1989), Forstater (1998 e 1999), Harvey (1989), Mitchell (1998), Tcherneva (2007) e Wray (1998a). Dopo aver brevemente esposto la proposta di Minsky (Sezione 2) ed avere calcolato le risorse finanziarie che potrebbero essere necessarie per una sua implementazione in Italia (Sezione 3), scopo di questo lavoro sarà di discutere gli ostacoli che tale proposta potrebbe incontrare e le possibili misure necessarie per superarli (Sezione 4). La conclusione che si trarrà (Sezione 5) è che una combinazione del sistema dell'"Employer of Last Resort" (ELR) con politiche

---

<sup>1</sup> Ad esempio l'articolo 4 della Costituzione italiana specifica che "La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto". Sia in Italia che negli Stati Uniti l'obiettivo della piena occupazione non è stato però mai pienamente realizzato e la stessa normativa al riguardo è stata limitata da riferimenti alla stabilità dei prezzi e alla difesa del valore reale del risparmio.

<sup>2</sup> Sulle politiche per la piena occupazione cfr. in particolare Beveridge ([1945] 1948, IV). Beveridge specifica che altre misure tese a migliorare l'organizzazione del mercato del lavoro e a fronteggiare specifiche strozzature settoriali non potranno che avere solo un ruolo sussidiario nell'assicurare la piena occupazione.

di sostegno alla domanda aggregata nella forma di investimenti pubblici e specifiche spese correnti dello Stato potrebbe essere la misura migliore al fine di garantire la piena occupazione, posto che si abbia una cornice istituzionale favorevole al raggiungimento di tale obiettivo. Seguendo Kalecki (1943) si sottolineerà però che tale cornice istituzionale richiederebbe uno spostamento di potere a favore dei lavoratori che contrasta con quanto verificatosi nei principali paesi industrializzati dalla fine degli anni settanta del secolo scorso.

## 2. Minsky sullo Stato come occupatore di ultima istanza

Secondo Minsky la “guerra alla povertà” lanciata negli anni sessanta negli Stati Uniti da Lyndon Johnson fallì sostanzialmente per due ragioni. Primo, essa non ebbe come obiettivo primario la piena occupazione, e senza di ciò misure di welfare tese a ridurre la povertà porterebbero secondo Minsky soltanto ad una sua più equa ripartizione tra tutta la popolazione, e non alla sua scomparsa. Secondo, la politica di Johnson stimolò la domanda aggregata abbassando le tasse ed aumentando le spese militari, ma di ciò beneficiarono soprattutto coloro che avevano già un sufficiente livello di benessere, piuttosto che i settori più poveri della popolazione. Minsky sottolineava infatti che la composizione della spesa pubblica ha un peso rilevante nella lotta alla povertà, e che chi era povero a causa della disoccupazione rappresentava negli anni sessanta più del 60 per cento della popolazione statunitense in condizioni di povertà. Pertanto, senza negare la necessità di altri programmi di welfare (come le agevolazioni per i figli a carico, la crescita dell’offerta di beni comuni da parte del settore pubblico, il miglioramento dei livelli di istruzione, la riqualificazione e ricollocazione professionale), Minsky riteneva che per combattere la povertà fosse essenziale il raggiungimento della piena occupazione. Egli si schierò così a favore del *Guaranteed Job Opportunity Program* proposto dal senatore Paul Simon che prevedeva che lo Stato diventasse un datore illimitato di lavoro in modo da rendere la domanda di lavoro infinitamente elastica in corrispondenza ad un dato salario minimo ed indipendente da variazioni nelle prospettive di profitto a breve e lungo termine del settore privato.

Nel concreto il piano proposto da Minsky prevedeva di offrire a chiunque le richiedesse un massimo di 32 ore settimanali di lavoro pubblico retribuite al salario orario minimo di 1,25 dollari<sup>3</sup>. In questo modo nessuno avrebbe finito per accettare di lavorare ad un salario al di sotto del minimo cosicché non si sarebbe più posto il problema “of what kind of labor is ‘covered’ and what kind ‘uncovered’ [by the minimum wage]” (Minsky, 1965: 13). Inoltre, anche i lavoratori part-time e stagionali avrebbero usufruito di ulteriori ore di lavoro, il che avrebbe permesso ad esempio a

---

<sup>3</sup>Nel 1965 Minsky propone che il salario del programma Elr sia definito da una specifica “legge di sostegno al salario”.

studenti, lavoratori agricoli a basso reddito, donne che si fossero trovate in difficoltà nel conciliare impegni familiari e lavorativi, di ricevere una integrazione di reddito.

In breve, la proposta di Minsky mirava a raggiungere tre obiettivi simultaneamente. Primo, poichè probabilmente vi sarà nelle famiglie con difficoltà economiche un aumento del numero di persone occupate o comunque delle ore complessivamente lavorate, il loro reddito familiare salirà al di sopra della soglia di povertà.<sup>4</sup> Secondo, poichè, come già detto, nessuno lavorerebbe ad un salario minore del minimo assicurato nel programma ELR, vi sarà un effettivo pavimento per il salario. Infine, come Beveridge ([1945] 1948), Minsky vuole raggiungere un mercato del lavoro “stretto” che risulti favorevole a chi offre lavoro essendovi un numero di posti vacanti maggiore del numero di lavoratori disoccupati. E poichè, secondo Minsky (1965b), la curva di Phillips porta ad una definizione di pieno impiego che si associa in realtà a condizioni di sottoutilizzo del lavoro, egli rifiuta il target indicato dall’amministrazione Kennedy di un tasso di disoccupazione del 4 per cento, ed anche guardando all’esperienza europea<sup>5</sup> ritiene che un tasso di disoccupazione del 2 per cento o anche meno possa essere in grado di favorire i cambiamenti nella composizione e localizzazione dell’occupazione che derivano dal dinamismo tecnico, dalla mobilità volontaria del lavoro, dai mutamenti nella composizione della produzione.

Prendendo perciò un tasso di disoccupazione obiettivo dell’1,5 per cento, Minsky nel 1965 stima che il costo lordo del programma ELR sarebbe stato pari al 2 per cento del prodotto interno lordo statunitense. Egli calcola infatti che il programma avrebbe comportato una riduzione del tasso di disoccupazione di 2,5 punti percentuali, e che quindi, tenendo conto della legge di Okun, avrebbe richiesto un aumento del reddito reale di 7,5 punti percentuali. Nella visione di Minsky, la spesa del programma ELR doveva essere destinata a migliorare i parchi, organizzare servizi ricreativi, provvedere alla manutenzione degli edifici scolastici e alla cura delle persone, in termini simili a quanto fatto dalle *Civilian Conservation Troops* e dalla *Work Program Administration* dei programmi del New Deal di Roosevelt.<sup>6</sup> Minsky pensava infatti che gli usuali lavori pubblici non avrebbero potuto combattere la povertà offrendo in genere lavoro a chi già benestante, e, come Harvey (1989), sottolineava che i lavori del programma ELR

---

<sup>4</sup> Anche per questa ragione Minsky non riteneva che la partecipazione a programmi di formazione professionale dovesse rappresentare una condizione per entrare nel programma ELR pensando che si dovesse evitare qualsiasi misura che potesse in modo implicito o esplicito incolpare i poveri della loro condizione di povertà e che il fatto stesso di avere un lavoro e l’uscita da una condizione di povertà avrebbero di per sè motivato i lavoratori a trovare una occupazione migliore.

<sup>5</sup> Minsky (1965a) riporta i dati sulla disoccupazione in Svezia, Regno Unito e Francia negli anni 1950-1967 che risultavano più bassi dei valori riscontrabili negli Stati Uniti. Wray (1998b) ha proposto come obiettivo persino un tasso di disoccupazione pari a zero coerentemente con l’idea che chiunque voglia lavorare possa farlo al salario ELR.

<sup>6</sup> Come è noto, i programmi attivati con il New Deal includevano la Work Progress Administration; la National Youth Administration; i Civilian Conservation Corps; la Public Works Administration; la Civil Works Administration; la Rural Electrification Administration; la Federal Emergency Relief Administration, così come strutture finanziarie quali la Government Investment Bank e la Reconstruction Finance Corporation.

dovrebbero essere ad alta intensità di lavoro ed i servizi da esso offerti non sostituire quelli forniti dal settore privato.<sup>7</sup>

Come affermato anche da Wray (1998a), la proposta di Minsky intendeva così dotare le imprese private di una scorta pubblica di lavoro da cui attingere offrendo un salario vicino a quello minimo fissato dal programma ELR. In altre parole, il programma ELR agirebbe come un “luogo di stoccaggio” del lavoro quando non necessario al settore privato, e se amministrato in modo corretto potrebbe anche fornire un percorso di riqualificazione professionale qualora le qualifiche dei lavoratori disoccupati non corrispondano alle opportunità di lavoro esistenti nel settore privato. Lo Stato dunque diventerebbe un “market maker”, acquistando manodopera disoccupata al salario minimo e permettendone il “riacquisto” da parte del settore privato ad un salario superiore a quel minimo. Secondo Wray (1998a) con ciò non solo si garantirebbe la piena occupazione, ma anche prezzi stabili ed un aumento del prodotto potenziale riducendosi i costi sociali della disoccupazione (cfr. Sen, 1999). L’unica condizione da rispettare sarebbe quella di evitare di fissare il salario del programma ELR ad un livello troppo elevato in modo da minimizzare il rischio di inflazione ed assicurare il passaggio dal bacino di lavoro del programma ELR al settore privato quando si abbia una ripresa della produzione in tale settore.

### 3. Alcune stime per il caso italiano

Prima di discutere i possibili ostacoli all’attuazione di un programma ELR (ELRP) possiamo cercare di valutare le risorse finanziarie che sarebbero necessarie ad implementarlo nel caso dell’Italia utilizzando un metodo di calcolo simile a quello considerato da Minsky per gli Stati Uniti.

Esercizi simili sono già stati effettuati da Esposito e Mastromatteo (2016) e da Foggi (2016 e 2018). I primi prendono come valore di riferimento per il salario orario del programma ELR il reddito minimo garantito francese, ponendo così il salario ELRP a 8 euro l’ora. Considerando 1500 ore annuali di lavoro per ogni persona impiegata nel programma, ciò corrisponderebbe ad un salario di 1000 euro mensili. Stimando 1.7 milioni di persone coinvolte nel programma, essi calcolano (aggiungendo ai salari netti le imposte dirette, i contributi sociali e i costi amministrativi) una spesa lorda di 34 miliardi di euro, approssimativamente pari al 2 per cento del PIL italiano. Tuttavia, sottraendo le spese per i sussidi di disoccupazione e per le politiche per l’occupazione risparmiate grazie al programma ELR, così come l’incremento di entrate fiscali derivanti dalla crescita del reddito determinata dal programma, Esposito e Mastromatteo

---

<sup>7</sup> Al riguardo Minsky pensava a progetti specifici presentati da agenzie nazionali ed enti locali, e ad agenzie di valutazione locali che dovevano decidere sulla priorità da assegnare ai progetti e su come allocare i lavoratori tra di essi, in particolare in presenza di un eccesso di domanda per qualche tipologia di lavoro.

(2016) concludono che l'ELRP necessiterebbe solo di 5 miliardi in più di spesa pubblica.

Riguardo a Foggi (2016), egli pone il salario nominale annuale ELRP come pari al 120 per cento della linea di povertà regionale mediana così come calcolata dall'ISTAT, correggendo il risultato leggermente verso l'alto in modo da ridurre l'incentivo che potrebbe altrimenti sorgere di spostamenti tra le diverse regioni (essendo diverse le soglie di povertà). Egli stima così un salario orario ELRP pari a 6.25 euro, che implicherebbe un salario mensile di nuovo pari a 1000 euro per ogni lavoratore ELRP che sia impiegato 40 ore settimanali.<sup>8</sup> Se per il salario la proposta è simile a quella avanzata da Esposito e Mastromatteo, il calcolo di Foggi differisce però per il numero di persone che egli stima possano essere coinvolte nel programma ELR. Considerando la disoccupazione frizionale pari al 2-3 per cento delle forze di lavoro, Foggi calcola che il programma dovrebbe creare 2/2.5 milioni di posti di lavoro per portare il tasso di disoccupazione dall'11,8 per cento a quel valore frizionale. Inoltre, data l'entità di lavoratori part-time involontari e la presenza di lavoratori scoraggiati, egli stima che il programma ELR potrebbe alla fine coinvolgere almeno 4 milioni di lavoratori, il che comporterebbe una spesa di 48 miliardi all'anno pari a circa il 3 per cento del prodotto interno lordo. Considerando tuttavia la riduzione di altre spese sociali derivante dal programma ELR, l'aumento effettivo di spesa per lo Stato risulterebbe alla fine pari solo a 16 miliardi di euro.

Da quanto appena detto si vede che le risorse finanziarie richieste dall'ELRP dipenderanno dalle ipotesi che si fanno riguardo al salario corrisposto dal programma<sup>9</sup> e dal numero di persone che si ritiene potranno parteciparvi. Nei calcoli di Foggi (2016) non si considerano però gli effetti indiretti che la spesa dell'ELRP potrà avere sull'occupazione del settore privato tramite l'azione del moltiplicatore Keynesiano, nè che di contro la riduzione nei trasferimenti pubblici (in particolare dei sussidi di disoccupazione e così via) potrà agire nella direzione opposta, sebbene con una intensità minore. Si tratta di elementi che almeno in parte sono considerati invece da Esposito e

---

<sup>8</sup> Foggi (2018) suggerisce anche la possibilità di diversificare i salari ELRP in base alle diverse soglie regionali di povertà calcolate dall'Istat e alle differenze nel costo della vita, il che potrebbe avere però effetti negativi per la contrattazione salariale nel settore privato e pubblico e ridurre lo stimolo ai consumi del programma ELR. Si dovrà poi considerare che i servizi pubblici offerti nelle aree meridionali sono di entità e qualità minori che nelle altre regioni, e che anche ciò incide sul tenore di vita della popolazione presa in considerazione.

<sup>9</sup> Si tratta di uno strumento di politica economica che dovrebbe essere fissato al di sopra della linea di povertà (poichè il programma ELR richiede una attività lavorativa) ma al di sotto del salario minimo dei lavoratori non qualificati del settore privato. Sulle determinanti sociali del salario minimo cfr. Levrero (2017). Riguardo al calcolo effettivo della retribuzione ELRP, tenuto conto che le soglie di povertà sono determinate in base ad una spesa per consumi considerata "necessaria", e che il salario ELRP dovrà essere superiore alla indennità di disoccupazione esistente, esso dovrebbe intendersi esentato dal pagamento delle imposte, o alternativamente, nel salario lordo corrisposto dovrà includersi l'ammontare di imposte sulla base dell'aliquota fiscale minima. Per i lavoratori ELRP si dovrà poi prevedere la copertura sanitaria ed infortunistica, ma non il pagamento di contributi pensionistici in modo da aumentare l'incentivo a passare al settore privato (o a una occupazione pubblica stabile) quando se ne presenti la possibilità.

Mastromatteo (2016), i quali assumono che con ogni 10 lavoratori occupati con il programma ELR si creeranno indirettamente 4 posti di lavoro nel settore privato.<sup>10</sup> Essi prendono come stima del moltiplicatore Keynesiano quello proposto nel lavoro *Job Guarantee Proposal for Greece*, sotto l'ipotesi che le relazioni input-output per i settori coinvolti nel programma (servizi per l'ambiente, costruzione, istruzione, lavori sociali) siano simili in Italia e in Grecia, così come il peso della spesa per salari nei costi complessivi.<sup>11</sup>

Si può però effettuare qualche ulteriore calcolo circa le dimensioni del programma ELR ed i suoi effetti diretti ed indiretti sull'occupazione considerando le stime per l'Italia dei moltiplicatori fiscali e dell'elasticità dell'occupazione a variazioni nel prodotto interno lordo. Per gli anni che precedono la crisi del 2007 le stime dei moltiplicatori fiscali danno di solito valori che oscillano tra 0.6 e 1.2 (cfr. Giordano et al., 2007; Caprioli e Momigliano, 2013) ma si ammette che si tratta di risultati che sono sensibili alla specificazione del modello (cfr. Cogan et al., 2009; Blanchard e Leigh, 2013) e che i moltiplicatori fiscali risultano più alti in una fase ciclica di recessione (cfr. Parker, 2011) o in presenza di trappola della liquidità quando si ritiene che i meccanismi di sostituzione propri della teoria neoclassica non possano agire (attraverso vari canali) per spiazzare la spesa privata (cfr. Christiano et al., 2011; e Ramey, 2011). Anche senza discutere su un piano teorico la validità di tali meccanismi, il suggerimento che se ne trae è che, poichè normalmente si ha sotto-utilizzo di lavoro e della capacità produttiva e la spesa privata risulta poco sensibile al tasso dell'interesse (cfr. per esempio Campbell e Mankiw, 1989; Chirinko et al, 1999; Lawrance, 1991), di fatto la spesa pubblica stimolerà (piuttosto che spiazzare) i consumi e gli investimenti privati cosicchè le stime disponibili del (tradizionale) moltiplicatore Keynesiano potranno indicarci con sufficiente approssimazione gli effetti finali sul reddito di un incremento della spesa pubblica. Per i nostri calcoli ci baseremo pertanto sulle stime dei moltiplicatori fiscali effettuate da Pusch (2012), le quali, utilizzando le tavole input-output, tengono anche conto del contenuto di importazioni richiesto dalle diverse tipologie di spesa finale attribuendo così all'Italia un valore del moltiplicatore Keynesiano pari a 1,8.

Con riferimento alla legge di Okun, l'elasticità dell'output a variazioni nel tasso di disoccupazione tende a variare nel tempo e nel corso del ciclo economico (cfr. Daly, Fernald, Jorda e Nechio, 2012), oscillando per l'Italia tra l'1,9 e i 2,8 punti percentuali (cfr. Ball e al., 2013; Stock e Vogler-Ludwig, 2013). Anche in base ad alcuni calcoli relativi ai moltiplicatori settoriali dell'occupazione (cfr. Steher e Ward, 2012) ipotizzeremo qui che una diminuzione di un punto percentuale nel tasso di disoccupazione richieda un aumento del PIL di 2,3 punti percentuali. Si tratta di un valore non molto diverso da quello usato da Minsky per gli Stati Uniti con cui si stimerà

---

<sup>10</sup> Ciò può essere una delle ragioni per cui essi considerano solo 1.7 milioni di lavoratori coinvolti nel programma, determinando un incremento complessivo dell'occupazione di 2.4 milioni di unità.

<sup>11</sup> Secondo Esposito e Mastromatteo (2016) il moltiplicatore Keynesiano è pari a 2.3.

l'incremento di occupazione nel settore privato  $N_p$  che deriva dall'aumento del PIL generato dal programma ELR, così determinando l'ammontare complessivo di occupazione creato dall'ELRP. Avremo  $\Delta N_p = 0.43 \frac{\Delta Y}{a}$  dove  $a = \frac{Y}{N}$  è il prodotto per occupato dell'anno 2017 secondo i dati della contabilità nazionale.<sup>12</sup>

Se guardiamo adesso alle condizioni del mercato del lavoro, possiamo considerare diverse possibili stime del numero di lavoratori coinvolti nel programma ELR a seconda di come si identifica una condizione che possiamo definire di quasi-piena occupazione. Una prima possibilità è quella di calcolare semplicemente il numero di lavoratori che chiuderebbero il gap (si veda le *Figure 1 e 2*) tra il tasso di disoccupazione effettivo  $U$  e il  $NAIRU$  (il non-accelerating inflation rate of unemployment). In questo caso il tasso di disoccupazione dovrebbe abbassarsi di 2,3 punti e gli occupati ELRP risulterebbero pari a 630.000 unità. Tuttavia, come mostra la *Figura 1*, il  $NAIRU$  è variato nel tempo semplicemente seguendo il trend del tasso effettivo di disoccupazione e non sembra quindi rappresentare un tasso che possa considerarsi indipendente dal trend della domanda aggregata e riducibile solo con politiche dal lato dell'offerta. Pertanto, anche tenendo conto del numero di posti indiretti creati dallo stimolo fiscale determinato dall'ELRP, il valore ottenuto chiudendo il gap tra disoccupazione effettiva e disoccupazione "naturale" sembra sottostimare lo spreco di lavoro presente in Italia<sup>13</sup> e non corrispondere all'obiettivo di Beveridge e di Minsky di raggiungere un mercato del lavoro "stretto".

Un calcolo più conforme alla proposta di Minsky potrebbe essere quello di ottenere un tasso di disoccupazione pari al 4 per cento come negli anni 60 del secolo scorso (con un aumento dell'occupazione di 2.055.470 unità), o pari al 2,5 per cento stimando che questo sia il valore corrispondente al tasso di disoccupazione frizionale (il che implicherebbe un incremento dell'occupazione di 2.466.560 di unità)<sup>14</sup>. Tuttavia, dato che in Italia la sotto-occupazione di lavoro è elevata e i tassi di partecipazione risultano più bassi che in altri paesi (si veda la *Figura 3*) e probabilmente aumenterebbero a fronte di un incremento nella domanda di lavoro per la presenza di lavoratori "scoraggiati", l'ammontare di lavoratori che potrebbero partecipare ad un programma ELR dovrebbe piuttosto calcolarsi considerando il numero di lavoratori che sarebbe necessario occupare per impiegare pienamente un ammontare di forze di lavoro corrispondenti ad un tasso di partecipazione ad esempio almeno pari a quello osservabile negli Stati Uniti nel 2016,<sup>15</sup> ovvero il 73 per cento della popolazione tra i 18

---

<sup>12</sup> Per semplicità si ipotizza nel calcolo che la forza lavoro rimanga costante. Si noti che negli ultimi due anni l'elasticità dell'occupazione a variazioni nell'output sembra essere maggiore di quella qui considerata, e dunque il possibile incremento nell'occupazione complessiva a fronte dell'attuazione di un programma ELR maggiore di quello ipotizzato.

<sup>13</sup> Il co-movimento di  $U$  e del  $NAIRU$  tende d'altra parte a ridurre il gap tra queste due variabili.

<sup>14</sup> Per i calcoli si sono usati dati AMECO.

<sup>15</sup> Valori più elevati si otterrebbero prendendo come riferimento il tasso di partecipazione pre-crisi del 75% comune a Germania, Regno Unito e Stati Uniti. Si tratta comunque di calcoli solo indicativi, non essendo possibile "a priori" conoscere il numero di partecipanti ad un programma ELR.

Figura 1 - I tassi di disoccupazione in Italia

Fonte: Ocse e Ameco

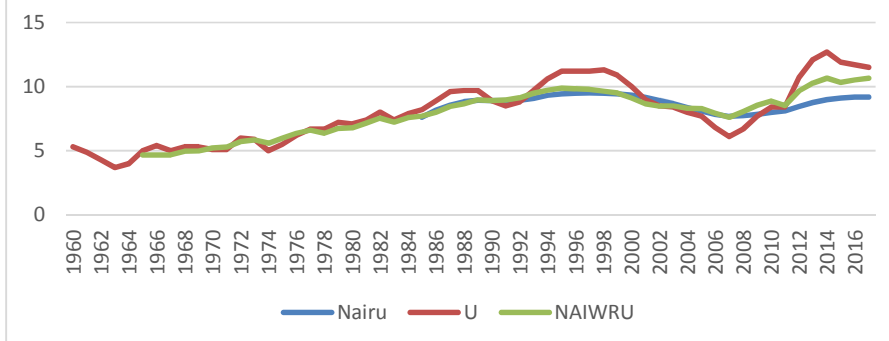


Figura 2 - Il gap stimato tra NAIURU e tasso di disoccupazione effettivo in Italia: 1985-2017

Fonte: Ameco

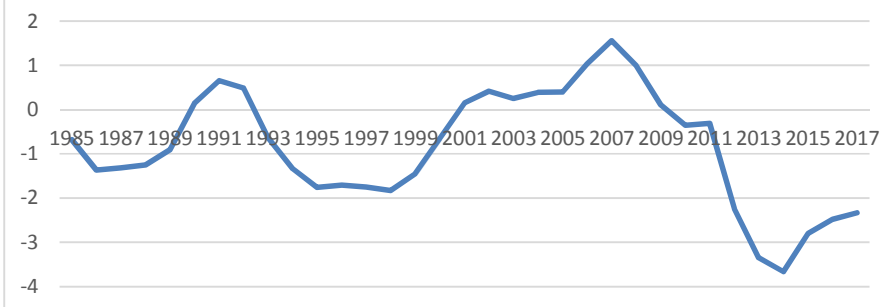
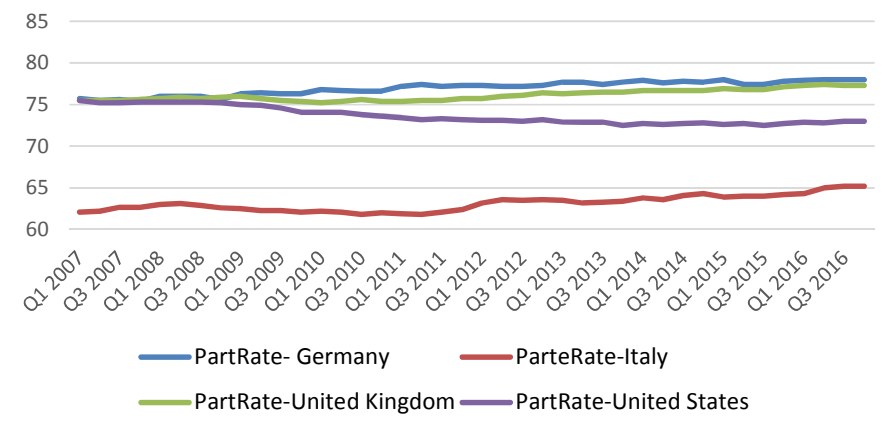


Figura 3: I tassi di partecipazione in Germania, Italia, Regno Unito e Stati Uniti: 2007-2016

Fonte; Eurostat



e i 65 anni. Poichè in questo caso le forze di lavoro in Italia sarebbero pari a 28.365.000 unità, i lavoratori coinvolti nel programma ELR corrisponderebbero a 4.110.000 unità.<sup>16</sup>

La tavola 1 mostra la spesa per il programma ELR  $\Delta G = w_{ELRP}N_{ELRP}$ , la variazione nel prodotto interno lordo che ne seguirebbe  $\Delta Y$ , e l'incremento complessivo di occupazione  $\Delta N = N_{ELRP} + \Delta N_p$  calcolati in base ai diversi scenari sopra indicati e ad un salario annuale (netto) di 12.000 euro corrisposto ad ogni lavoratore a tempo pieno occupato nel programma. Se consideriamo l'ultimo caso, quello corrispondente a circa 4 milioni di lavoratori coinvolti, la spesa per il programma ammonterebbe a circa il 3 per cento del PIL ai prezzi di mercato del 2016, con una creazione di 4.6 milioni di posti di lavoro (colonna 5) e un aumento del deficit fiscale di 22.7 miliardi di euro (colonna 7) quando si applichi una aliquota fiscale media pari al 30 per cento.<sup>17</sup> Naturalmente il deficit potrebbe essere minore considerando i risparmi che si avrebbero nell'ammontare di altri trasferimenti alle famiglie. Tuttavia, si dovrà al riguardo tenere in considerazione che l'attuazione del programma ELR implicherà altri costi oltre al pagamento dei salari (per l'acquisto di beni intermedi dal settore privato e costi amministrativi) e che la riduzione dei trasferimenti sociali avrà un effetto di contrazione del reddito e dunque delle entrate fiscali, agendo dunque in direzione opposta alla spesa del programma ELR. Si è così per semplicità assunto che queste variazioni nella spesa e nelle entrate fiscali del settore pubblico si compensino tra loro, e che quindi i calcoli riportati nella tavola 1 possano darci una indicazione di massima degli effetti dell'ELRP sull'occupazione ed il deficit pubblico.

---

<sup>16</sup> Ciò non si discosta di molto dalla somma dei disoccupati e dei lavoratori scoraggiati rilevati nelle indagini Istat sul mercato del lavoro (corrispondenti nel IV trimestre del 2017 a 4.446.000 unità). Tenuto conto che le forze di lavoro potenziali complessive risultano nello stesso periodo pari a 3.014.000 unità, e che gli occupati totali a tempo parziale involontari risultano essere 2.618.000 unità, il numero di lavoratori ELRP potrebbe anche essere maggiore, il che renderebbe probabilmente necessaria una qualche limitazione all'accesso al programma al contrario di quanto proposto da Minsky, il quale tuttavia riferiva la sua proposta ad un ammontare limitato di disoccupazione strutturale.

<sup>17</sup> Le stime delle entrate fiscali aggiuntive risulteranno ovviamente sensibili alle ipotesi circa la tassazione o meno del salario ELRP. Anche escludendo, come qui fatto, la tassazione diretta delle retribuzioni corrisposte dal programma, le imposte aggiuntive *dirette* e *indirette* derivanti dall'incremento di reddito ipotizzato non dovrebbero discostarsi di molto dai valori indicati ipotizzando una aliquota fiscale del 30 per cento sull'incremento complessivo di reddito.

**TAVOLA 1: ESEMPI DI EFFETTI DELL'ELRP SULL'OCCUPAZIONE E  
IL DEFICIT PUBBLICO (b = miliardi di euro)**

[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]
$N_{ELRP}$	$w_{ELRP}N_{ELRP} = \Delta G$	$\Delta Y = 1,8\Delta G$	$\Delta N_p = 0,43(\Delta Y/a)$	$\Delta N = (1) + (4)$	$t\Delta Y$	$\Delta(G - T)$
630.000	7,56 b.	13,6 b.	85.000	715.007	4.08 b.	3.48 b.
2.466.560	29.6 b.	53.3 b.	333.152	2.799.712	15.9 b.	13.6 b.
4.110.000	49.3 b.	88,7 b.	554.421	4.664,421	26.6 b.	22.7 b.

#### 4. Il dibattito sugli ostacoli all'attuazione della proposta di Minsky

In *Policy and Poverty* Minsky (1969: 5) osservava che

“(…) an essential step in designing programs is to determine whether forces exist which would make a program ineffective, and whether a particular policy goal is in fact impossible to achieve – perhaps given some set of non-negotiable institutional characteristics – or whether the difficulty arises because the policy instruments that are being proposed are not efficient.”

Possiamo trasformare l'affermazione di Minsky in due domande tra loro connesse, ovvero se ci sono e quali siano gli ostacoli all'attuazione di un programma ELR, e se questo possa comunque considerarsi la politica migliore per raggiungere l'obiettivo della piena occupazione. Come vedremo, alcuni ostacoli sono comuni a qualsiasi politica che tenda al pieno impiego attraverso un incremento della domanda aggregata, mentre altri sembrano specifici al programma ELR, sollevando con ciò dubbi sulla sua efficacia.

Riguardo agli ostacoli che si presenterebbero anche in presenza di altre politiche pubbliche per la piena occupazione, Minsky stesso riconosce che l'ELRP potrebbe incontrare la barriera “esterna” del saldo della bilancia dei pagamenti, una barriera inflazionistica e vincoli di natura politica. Minsky nota così che l'obiettivo di mantenere un valore stabile della valuta nazionale potrebbe rappresentare “una effettiva barriera operativa a politiche monetarie e fiscali espansive” poichè ad esempio misure monetarie espansive potrebbero non essere possibili per la necessità di evitare fuoriuscite di

capitali a breve termine dal paese considerato.<sup>18</sup> Inoltre, l'aumento del prodotto interno lordo ed un mercato del lavoro "stretto" peggiorerebbero la bilancia commerciale per l'aumento delle importazioni e dei prezzi dei beni esportati. Minsky conclude che "non c'è dubbio che le politiche economiche espansive possano incontrare un vincolo del genere", e nei suoi lavori del 1965 e del 1968 propone di "sbarazzarsi del gold standard",<sup>19</sup> controllare i movimenti di capitale e usare i dazi per ridurre il vincolo della bilancia dei pagamenti. Egli non fa cenno a politiche di sostituzione delle importazioni, ma nota che un allargamento del mercato interno potrà ridurre gli investimenti all'estero quando la loro causa stia nella ricerca di mercati di sbocco per le imprese statunitensi.

Se l'abbandono del gold exchange standard e la possibilità di attuare misure tese a ridurre la propensione a importare porta ad esempio Wray (1998a) ad affermare che non esisterebbe allo stato attuale alcun vincolo per gli Stati Uniti ad adottare un programma ELR o altre politiche di deficit spending, Minsky sottolinea però che il deprezzamento del cambio a seguito di un deficit della bilancia dei pagamenti potrebbe alimentare un'altra barriera a politiche per la piena occupazione, ovvero la barriera inflazionistica. Il deprezzamento del cambio, l'aumento dei salari minimi<sup>20</sup> e del salario dei lavoratori meno qualificati relativamente a quello dei lavoratori più qualificati, il ridursi dell'offerta di manodopera per imprese che paghino salari sotto gli standard minimi, e, ovviamente, la riduzione della disoccupazione e della povertà, potrebbero infatti per Minsky innescare una accelerazione dei prezzi ed una inflazione da salari.<sup>21</sup>

Il reale peso della barriera inflazionistica è stato al centro del dibattito sul programma ELR. Mentre Minsky (1965) non sottovalutava il problema e considerava necessarie politiche dei redditi che controllassero l'andamento dei salari monetari e dei prezzi, ed inoltre, riprendendo il modello di Baumol, richiamava l'attenzione sul rischio che, in presenza di salari uniformi, una espansione più rapida dei settori a bassa produttività potesse alimentare la crescita dei prezzi, Wray e Mitchell hanno teso a negare la rilevanza di questa "barriera" a differenza di quanto argomentato da Seccareccia (2004) e Sawyer (2003).

---

<sup>18</sup>Come scriveva Minsky (1965a: 11) "(t)he banker role of the United States means that interest rates in New York must be high enough so that a 'covered' move abroad of short term funds is not profitable". Minsky aggiungeva che non vi sarebbe nulla di male se per assicurare ciò il tasso di interesse è fissato al 6 per cento e la disoccupazione è all'1,5 per cento, ma che vi sarebbe qualcosa di profondamente sbagliato se la disoccupazione fosse al 5 per cento.

<sup>19</sup> Minsky (1965a: 12) notava anche che "(i)f for some subtle reasons, understood only to bankers, the State Department and the Treasury, we cannot do this, then we can buy economic breathing room by raising the price of gold. Of course, raising the price of gold subsidies two vicious regimes – the Soviet Union and South Africa – but at least it will enable us to get on with the job of achieving a tight full employment economy and ending poverty in America."

<sup>20</sup>Minsky pensava che all'inizio il salario minimo dell'ELRP dovesse essere pari al 60 per cento del salario mediano ma che poi dovesse crescere più del salario mediano per ridurre i differenziali salariali.

<sup>21</sup> Anche la necessità di difendere il valore reale dei trasferimenti pubblici potrebbe finire per spingere verso l'alto i prezzi.

Si può concordare con Wray (1998a) che l'inflazione da domanda non sia alla radice del problema.<sup>22</sup> Se vi è disoccupazione, infatti, ciò significa che il risparmio potenziale netto del settore privato risulta maggiore di quello effettivo. Pertanto “government can safely increase its deficit spending, lowering involuntary unemployment, to satisfy the excess desired net saving of the population” (Wray, 1997: 5).<sup>23</sup>

Meno convincente è l'idea che l'ELRP non possa alimentare una inflazione da costi. La tesi di Wray è che, essendo i lavoratori ELRP e quelli del settore privato stretti sostituti, il settore privato potrebbe ottenere lavoratori dalla “scorta di lavoro” rappresentata dal programma ELR offrendo un salario maggiore di quello corrisposto nell'ELRP. Ciò risulterebbe conveniente per le imprese perchè il programma ELR eviterebbe che i lavoratori rimasti disoccupati perdano le loro specializzazioni. Inoltre, per questa ragione, il programma ELR consentirebbe di aumentare il prodotto potenziale ed avrebbe pertanto un effetto di calmierare i prezzi. Se poi la fissazione di un salario minimo o una sua crescita determinasse una pressione al rialzo sui prezzi in qualche settore, Wray ritiene che ciò porterebbe ad un aumento solo una tantum dei prezzi. Non avrebbe infatti senso pensare ad una spirale prezzi-salari perchè ogni lavoratore saprebbe che se cercasse di ottenere un salario più alto lo potrebbe fare solo ad un costo

---

<sup>22</sup> Con riferimento all'inflazione da domanda, Minsky stesso sottolineava che, se vi è sotto-utilizzo della capacità produttiva, sarà possibile, senza effetti sui prezzi, un tasso di crescita maggiore di quello che si avrebbe nell'ipotesi di un continuo pieno utilizzo della capacità produttiva. Minsky osservava anche che il ridursi dell'eccesso di capacità e della disoccupazione potrà aumentare il tasso di crescita “naturale” per l'effetto positivo sulla produttività del lavoro e sulla capacità di finanziamento delle innovazioni da parte delle imprese. Si può aggiungere che, quando si ammetta che un grado di utilizzo della capacità produttiva maggiore di quello normale genera risparmi addizionali per unità di capitale ed una crescita della stessa capacità produttiva (cfr. Garegnani, 1992), a meno di specifiche ma temporanee strozzature il rischio che si manifesti un eccesso della domanda in termini nominali rispetto all'offerta si concretizzerà solo in presenza di una effettiva carenza di lavoro. E ciò si verificherà solo quando si sia esaurita la possibilità di adeguare l'offerta di lavoro alla domanda tramite variazioni nei tassi di partecipazione, nell'orario di lavoro, nei flussi migratori e così via.

<sup>23</sup> Considerando l'identità contabile  $S - I = (G - T) + NX$ , dove  $NX$  sono le esportazioni nette, Wray osserva che, quando l'ammontare  $S^*$  dei risparmi di pieno impiego è maggiore degli investimenti del settore privato dell'economia ad esempio perchè  $S^*$  è aumentato o gli investimenti  $I$  sono diminuiti, si avrà una pressione deflazionistica che potrà essere compensata dal deficit pubblico  $G-T$  che garantirà che i risparmi effettivi netti siano al livello “desiderato”. Secondo Wray, tuttavia, il programma ELR non eliminerebbe il ciclo economico perchè con il peggioramento delle aspettative del settore privato e un ammontare di risparmi  $S^* > S$ , i lavoratori che perdono il lavoro nel settore privato saranno rimpiazzati da lavori nel programma ELR pagati al salario minimo. Poichè allora  $(G-T)$  non crescerà esattamente di quanto sarà caduta la spesa privata, l'equilibrio nel mercato dei prodotti sarà comunque raggiunto ad un livello di reddito minore di quello potenziale. Viceversa, quando la domanda per il settore privato si espande ed aumenterà l'occupazione nel settore privato, la spesa pubblica per il programma ELR si ridurrà meno dell'aumento della spesa privata. I cicli economici dunque continuerebbero a esistere, ma avrebbero una ampiezza minore.

crescente derivante dal rischio (esso stesso via via più elevato) di diventare un lavoratore ELRP retribuito con un salario più basso.<sup>24</sup>

Il fatto che possa esservi qualcosa che non torna in questa argomentazione contro ciò che essi chiamano “la vecchia teoria marxiana dell’esercito industriale di riserva” sembra essere ammesso da Wray stesso (1997) e da Mitchell (1998) quando sostengono che, se il bacino dell’ELR si riducesse troppo in una fase espansiva così fallendo nell’agire da “buffer stock”<sup>25</sup> che stabilizza prezzi e salari, allora il governo dovrebbe aumentare le tasse o ridurre la spesa del programma ELR allo scopo di stabilizzare i prezzi. Essi infatti introducono in questo modo nell’analisi la nozione di un rapporto tra lavoro ELR e occupazione complessiva per cui l’inflazione non accelera o NAIBER (not accelerating inflation buffer stock employment ratio) che ha delle similarità con il NAIRU, nel senso che l’ammontare ottimo di occupati nell’ELRP  $N_{ELRP}^*$  che ricevono un salario minimo e sono pronti a sostituire i lavoratori privati quando richiesto dovrebbe essere sufficientemente alto da minacciare i lavoratori del settore privato (cfr. Wray, 1998b; 144-45), ammettendo così implicitamente che si ha bisogno di qualcosa che ponga sotto controllo le richieste salariali in tale settore.

Va poi notato che il riferimento al NAIBER compromette l’obiettivo dell’ELRP di raggiungere un mercato del lavoro “stretto” come proposto da Minsky perchè il meccanismo proposto prevede che, ogniqualvolta la “scorta di lavoro” rappresentata dai lavoratori coinvolti nel programma ELR cade al di sotto del livello richiesto dal NAIBER così permettendo all’inflazione di crescere, si adottino politiche anticicliche di stabilizzazione dei prezzi attraverso un aumento della tassazione o una riduzione della spesa pubblica (cfr. Mitchell, 1999). Come sottolineato da Seccareccia (2004), si tratterebbe di una forma mascherata del meccanismo solitamente considerato facendo riferimento alla curva di Phillips.

Inoltre, contrariamente a quanto argomentato da Wray e Mitchell, il NAIBER =  $\frac{N_{ELRP}^*}{LF}$  potrebbe essere maggiore e non minore del NAIRU =  $\frac{U^*}{LF}$ . Wray e Mitchell suggeriscono il contrario perchè, come già detto, essi ritengono che i lavoratori grazie al programma ELR risulterebbero nel complesso più efficienti. Come però notato da Sawyer (2003), se il salario ELRP è maggiore dei sussidi di disoccupazione, e il programma ELR riduce comunque l’incertezza di ottenere una occupazione, ciò probabilmente accrescerà il salario di riserva dei lavoratori e la loro forza nella contrattazione salariale, portando così ad un minore sforzo lavorativo per lo stesso salario reale, o ad una spirale inflazionistica qualora non si ottenga attraverso

---

<sup>24</sup> Secondo Wray (1997; 6) “(i)t is hard to see how the guaranteed \$12,500 per year job will cause any individual worker to continually increase her wage demand through time, because as she gets further from the \$12,500 benchmark, her potential loss due to obstinacy rises.”

<sup>25</sup> Si noti però che il buffer stock si riferisce a prodotti omogenei con un prezzo uniforme mentre il programma ELR fissa un pavimento al salario che è comune sia per i lavoratori non qualificati che per i lavoratori qualificati.

l'incremento dei salari monetari un salario reale più elevato come desiderato dai lavoratori nelle mutate circostanze. Peraltro, almeno inizialmente, gli effetti del programma ELR sulla domanda aggregata potranno aumentare l'ampiezza dell'occupazione nel settore privato, rafforzando così anche per questa via la loro posizione nella contrattazione salariale (cfr. anche Halevi e Kriesler, 2001). Pertanto, dato che in queste circostanze, per assicurare la stabilità dei prezzi, sarebbe necessario un più basso ammontare di occupazione nel settore privato (o anche nel settore pubblico a prescindere dall'ELRP), il NAIBER potrà essere maggiore, e non minore, del NAIRU,<sup>26</sup> con una percentuale di forza lavoro che svolge un lavoro "nella riserva dell'ELRP" che è maggiore di quella dei disoccupati nel caso del NAIRU.

L'interpretazione qui data del NAIRU fa riferimento alla necessità che vi sia disoccupazione per disciplinare i lavoratori ed ottenere la produttività richiesta (cfr. al riguardo Marx, 1867; Kalecki, 1943; Shapiro e Stiglitz, 1984; Bowles e Boyer, 1998). Come sopra argomentato, un problema analogo sorge con il programma ELR. La perdita di reddito derivante dalla differenza tra il salario ELRP ed il salario del settore privato, così come il tempo di permanenza nel programma ELR (direttamente legato all'ampiezza del bacino di lavoratori nell'ELRP che influisce sulla probabilità di ottenere un lavoro nel settore privato), dovrebbero essere tali da disciplinare i lavoratori.

Come evidenziato da Seccareccia (2004), sono allora possibili due scenari attuando un programma ELR. Il primo si ha con un saggio di salario ELRP basso o comunque vicino al livello del sussidio di disoccupazione. In questo caso non sorgerà un rischio di inflazione, ma il programma ERL difficilmente potrà distinguersi da un tradizionale sistema di workfare, e non intaccherà realmente le situazioni di povertà e le disuguaglianze nella distribuzione del reddito. Inoltre, vi potrà essere il rischio di una pressione verso il basso dei salari sia nel settore privato,<sup>27</sup> specialmente nel caso dei lavoratori non qualificati, che nel settore pubblico laddove lo Stato, per ridimensionare la spesa pubblica e "far cassa", sia tentato di utilizzare i lavoratori ELRP per ridurre il numero di impiegati pubblici che godono di protezione sindacale e salari più elevati (cfr. Halevi and Kriesler, 2001).

Il secondo scenario è quello di un alto salario ELRP che, come notato da Minsky, porterebbe ad una inflazione strisciante se i lavoratori qualificati tentassero di difendere

---

<sup>26</sup> Sawyer (2003) ritiene che ciò deriverebbe dal fatto che un aumento dei salari reali derivante da uno spostamento verso l'alto della curva salario-efficienza lavorativa determinerebbe una caduta dell'occupazione nel settore privato dell'economia perchè esisterebbe una curva di domanda di lavoro da parte delle imprese decrescente. Qui si è seguito invece Seccareccia (2004) che ipotizza una curva di domanda di lavoro definita dalla relazione  $L_d = [(1/a)/(1 - c_w w/a)]A$  assumendo una funzione di produzione lineare  $Y = aN$ , dove  $c_w$  è la propensione al consumo dei lavoratori,  $w$  il saggio di salario e  $A$  il livello della domanda autonoma. E' su questa base che si è argomentato che un aumento nel monte salari complessivo quando il salario ELR risulta maggiore del sussidio di disoccupazione porterebbe ad un aumento dell'occupazione nel settore privato dell'economia.

<sup>27</sup> Ciò potrà accadere tanto più il salario minimo vigente nel settore privato risulta più elevato del salario di sussistenza.

i precedenti differenziali salariali, e comunque a maggiori richieste salariali da parte del complesso dei lavoratori per ottenere un cambiamento nella distribuzione del reddito a favore dei lavoratori (si veda anche Aspromourgos, 2000). Se ciò sarà traslato solo sui prezzi o se porterà anche ad un incremento dei salari reali dipenderà da un insieme di circostanze, tra cui la pressione della concorrenza internazionale e la posizione di forza dei lavoratori nella contrattazione salariale (cfr. Levrero, 2013). Il punto comunque è che, contrariamente a quanto affermato da Mitchell (1998), l'ELRP non potrà concepirsi come anti-inflazionistico a differenza delle "tradizionali" politiche Keynesiane che determinano un mercato del lavoro "stretto". Di conseguenza, le preoccupazioni di Minsky riguardo ai rischi di inflazione non potranno essere sottovalutate quando si prospettano queste politiche.

Fin qui abbiamo considerato ostacoli che sono comuni a tutte le politiche per la piena occupazione. Ci sono tuttavia alcuni aspetti che riguardano in modo specifico il programma ELR che devono essere considerati nel valutarne l'efficacia. Il primo aspetto concerne proprio il rischio di inflazione perchè il conflitto distributivo potrà essere attenuato da incrementi di produttività e specifiche spese sociali. Per loro natura le spese dell'ELRP massimizzano il numero di posti di lavoro creati da ogni euro di spesa pubblica. Tuttavia, proprio per questo, la spesa del programma ELR, a differenza ad esempio degli investimenti pubblici, aumenterà la produttività del sistema economico solo indirettamente, ovvero attraverso l'effetto che l'incremento di reddito potrà avere sugli investimenti e dunque sulla produttività del lavoro. Inoltre l'ELRP potrebbe distogliere risorse destinate ad alcune priorità sociali (cfr. Kalecki, 1943: 368) come l'istruzione pubblica, l'assistenza sanitaria e le politiche per l'abitazione che, se soddisfatte, tendono a ridurre il conflitto distributivo.

Secondo, come già sottolineato, i lavori del programma ELR potrebbero sostituire il lavoro pubblico stabile, e se forniscono servizi utili per la società, non è chiaro perchè questi non debbano essere prodotti da occupati stabili del settore pubblico.<sup>28</sup> Ancora, poichè l'ELRP prevede la realizzazione di progetti approvati da autorità locali e statali, un elevato turn-over dei lavoratori ELRP potrebbe essere incompatibile con l'esecuzione di questi progetti, mentre d'altra parte l'obbligo di comunicare con un certo anticipo l'uscita dal bacino dell'ELRP risulterebbe in contrasto con la sua natura di "buffer stock" per il settore privato.

Tutto ciò non significa che il programma ELR non possa avere una sua utilità. Come notato da Wray, un programma pubblico che aumenti la spesa corrente e socializzi una quota degli investimenti per assicurare la piena occupazione non sarebbe comunque in grado di mantenere questa condizione in modo continuo, cosicchè il

---

<sup>28</sup> Si può notare che tale critica non sembra potersi applicare al programma ELR proposto da Forstater (1999a and 1999b) che si configura in realtà come un piano straordinario di spesa pubblica per l'ambiente che, piuttosto che 'pompare' genericamente domanda al settore privato, ha lo scopo di modificare la composizione della produzione e le tecniche produttive al fine di fronteggiare i problemi ambientali.

programma ELR potrebbe essere una politica di ‘fine tuning’ utile allo scopo. Ciò significa però che l’ELRP dovrebbe concepirsi come un complemento, e non un sostituto, delle “tradizionali” politiche Keynesiane per la piena occupazione, a differenza di quanto sostenuto da molti fautori di questo programma.

Ma come dovrebbero essere finanziate queste politiche per il pieno impiego? Aspromourgos (2000) e King (2001) le considerano troppo costose e tali da portare probabilmente a deficit pubblici insostenibili. Non è chiaro, tuttavia, in che senso tali deficit dovrebbero risultare insostenibili. Essi ammettono infatti che, se lo Stato è sovrano nell’emissione di moneta, la spesa pubblica non è limitata dall’entità delle imposte e dall’emissione di titoli (cfr. Lerner, 1943) e potrebbe essere finanziata semplicemente con un accredito sul conto del Tesoro presso la Banca Centrale. Se poi ciò determinasse una discrepanza tra il tasso di interesse effettivo e quello target della Banca Centrale per un eccesso di riserve, la vendita di titoli da parte delle autorità monetarie potrebbe essere sufficiente ad assorbire tale eccesso.<sup>29</sup> L’aumento di reddito che deriva dalla spesa pubblica compenserebbe d’altra parte almeno in parte l’iniziale deficit pubblico e, soprattutto, materializzerebbe risparmi privati che altrimenti non si sarebbero verificati (cfr. Ciccone, 2002). Non si avrebbe quindi alcun spiazzamento della spesa privata ad opera della spesa pubblica e l’incremento di ricchezza del settore privato prenderà la forma con cui il deficit pubblico è stato finanziato.

Questo avverrà ovviamente anche se il finanziamento consista di titoli di debito emessi dallo Stato. Ciò tuttavia non implica necessariamente un incremento del rapporto debito-pubblico/Pil qualora il tasso di crescita dell’economia alimentato dalle politiche Keynesiane risultasse maggiore del tasso di interesse reale.<sup>30</sup> Inoltre, se anche questo rapporto dovesse crescere, nessuna chiara nozione di sostenibilità del debito pubblico è stata avanzata in letteratura, a meno di non introdurre ipotesi stringenti che limitano la possibilità dello Stato di posporre i propri debiti.<sup>31</sup>

In realtà l’unica ratio per le critiche di Aspromourgos (2000) e Sawyer (2003) alle politiche di deficit spending sta nella possibilità che lo Stato non sia in grado per queste politiche di ottenere un tasso di interesse desiderato, ovvero di mantenere il tasso di interesse ad un livello differente da quello richiesto dal mercato, cosicché, quando si verifica una divergenza tra di essi, i conseguenti aggiustamenti di portafoglio

---

<sup>29</sup> Si avrà  $(G-T)+iB=dM^d+dM^u+dB$ , dove  $dM^u$  è la variazione nell’eccesso di riserve del sistema bancario,  $dM^d$  la variazione desiderata nella moneta ad alto potenziale (HPM) tenuta dal pubblico e dal sistema bancario, e  $dB$  è la variazione nello stock di debito pubblico. In una economia chiusa ciò significa che  $S = I + dHPM + dB$ .

<sup>30</sup> Nell’Appendice C di Beveridge (1945) Kaldor specifica anche che gli interessi pagati sul debito pubblico aumentano il reddito di alcuni cittadini dello stesso ammontare delle tasse che sarebbero necessarie per pagarli cosicché queste non determinerebbero alcuna riduzione della ricchezza del settore privato (sebbene naturalmente avrebbero effetti redistributivi). Inoltre, se il tasso di interesse è basso, il debito pubblico potrebbe crescere senza che crescano (o persino diminuiscano) le aliquote fiscali necessarie a ripagare gli interessi su di esso.

<sup>31</sup> In particolare si dovrà introdurre un orizzonte temporale definito per ripagare il debito.

determinerebbero una elevata variabilità dei tassi di interesse sui titoli pubblici e nel tasso di cambio. Tuttavia, a meno di non riferirsi ad un tasso di interesse “naturale” determinato da forze di natura reale, o a piccole economie aperte agli scambi internazionali, o ancora a economie con un elevato debito estero, si dovrà riconoscere che le autorità monetarie riescono di solito a controllare la struttura dei tassi di interesse, e che la loro azione e l’introduzione di controlli sui movimenti di capitale potrebbero fronteggiare questi fenomeni di variabilità dei tassi ed i loro effetti sul costo del servizio del debito pubblico.

## 5. Alcune osservazioni finali

Vi possono però essere dei vincoli sul deficit pubblico stabiliti per legge che limitano la possibilità di attuare politiche fiscali espansive, e questo è il caso in cui l’Italia si trova ora ad operare dopo la sua adesione alla moneta unica ed al trattato di Maastricht. Il programma ELR o altre politiche fiscali Keynesiane non sono infatti più finanziabili con moneta, ed il fiscal compact, se applicato, limiterebbe o impedirebbe il loro finanziamento anche attraverso l’emissione di titoli di Stato o la tassazione dato l’obiettivo che vi si prevede di portare il rapporto debito pubblico/Pil al 60 per cento in un lasso di tempo sostanzialmente breve.

Benchè siano state avanzate alcune proposte specifiche per il finanziamento del programma ELR (dal prendere a prestito dalla Banca Europea d’Investimento, all’emissione di obbligazioni a lungo termine, fino ad un aumento della tassazione sulla ricchezza dei ceti più ricchi della popolazione), questi vincoli ci rimandano all’affermazione di Minsky circa la necessità di costruire istituzioni e strutture economiche che siano in grado di garantire la piena occupazione<sup>32</sup>, rimuovendo gli ostacoli (analizzati nella sezione precedente) che ne impediscono l’attuazione. Qualsiasi cosa che aumenti il valore del moltiplicatore Keynesiano (ovvero, misure che portino ad una più alta propensione al consumo e ad una minore propensione all’importazione), o che stimoli l’investimento privato e le esportazioni, ridurrebbe l’ammontare di spesa pubblica necessario a raggiungere la piena occupazione.<sup>33</sup> Inoltre, qualsiasi cosa che rimuova il vincolo estero e fronteggi la barriera inflazionistica associata alla piena occupazione (come ad esempio un aumento della produttività del lavoro e politiche dei redditi che tengano sotto controllo i salari monetari, i margini di profitto delle imprese e le tariffe pubbliche) prolungherebbe il mantenimento nel tempo di tali elevati livelli di occupazione. E’ anche possibile che, in presenza di una crescente disoccupazione

---

<sup>32</sup> Nel caso specifico del nostro paese questo richiederebbe un cambiamento radicale nelle strutture dell’Unione Europea.

<sup>33</sup> Cfr. Gnesutta (2017) per un modello che determina l’ammontare di occupazione pubblica e privata che deriverebbe da ogni euro speso dallo Stato a seconda della composizione della spesa pubblica, il costo orario del lavoro pubblico, l’ammontare di consumo intermedio necessario a produrre servizi pubblici e la propensione al consumo del settore privato dell’economia.

tecnologica, altre misure, come la riduzione dell'orario di lavoro, possano risultare necessarie allo scopo.

Tuttavia, come evidenziato da Kalecki (1943), la piena occupazione, se è vantaggiosa per i lavoratori, incontra ostacoli politici dal lato del capitale. Come ci indica la fine della cosiddetta “età dell'oro del capitalismo” che si ha dopo la seconda guerra mondiale fino agli anni settanta del secolo scorso (cfr. Marglin and Schor, 1992), lo spostamento di potere e di reddito a favore dei lavoratori che si verifica in quegli anni di relativa alta occupazione nei principali paesi industrializzati ha portato ad una forte reazione contro le politiche Keynesiane di pieno impiego e a cambiamenti istituzionali che hanno ridotto il potere contrattuale dei lavoratori. Una riproposizione di quelle politiche e l'attuazione di un programma Elr dovrebbero perciò passare attraverso l'accettazione di alcuni “elementi istituzionali non negoziabili” ed un mutamento nei rapporti di forza tra capitale e lavoro, rafforzando al tempo stesso tali cambiamenti.

## BIBLIOGRAFIA

- Aspromourgos, T. (2000), Is an employer-of-last-resort policy sustainable? A Review Article, *Review of Political Economy* 12(2): 141–55
- Ball, L.M., D. Leigh e P. Loungani (2013), Okun's law: fit at fifty?, *NBER Working Paper* No. 18668.
- Beveridge W.H. (1945) *Full Employment in a Free Society*. New York, NY: W.W. Norton & Company, Inc (edizione italiana, Einaudi, Torino, 1948)
- Blanchard O.J. e Leigh D. (2013), Growth forecast errors and fiscal multipliers, *NBER Working Papers* No 18879, Febbraio
- Bowles, S. e Boyer, R. (1998), Labor discipline and aggregate demand: a macroeconomic model, *American Economic Review*, 78, 2: 395-400.
- Burgess, J. e Mitchell W.F. (1998), Unemployment, human rights and full employment policy in Australia, in M. Jones e P. Kreisler (a cura di), *Globalization, Human Rights, and Civil Society*. Sydney, Australia: Prospect Press.
- Campbell, J. Y. e Mankiw N.G. (1989), Consumption, income and interest rates: reinterpreting the time series evidence, in *NBER Macroeconomics Annual 1989*, 4, pp. 185–246, National Bureau of Economic Research.
- Caprioli F. e Momigliano S. (2013), The macroeconomic effects of expenditure shocks during good and bad times, in Banca d'Italia, *Fiscal Policy and Growth*, Luglio.
- Chirinko, R.S., Fazzari S. M. e Meyer A. P. (1999) How responsive is business capital formation to its user cost? An exploration with micro data, *Journal of Public Economics*, 74 (Ottobre): 53-80

- Christiano, L. J., Eichenbaum, M. e Rebelo, S. (2011), “When is the government spending multiplier large?”, *Journal of Political Economy*, 119 (1), pp. 78–121.
- Ciccone R. (2002), *Debito pubblico, Domanda aggregata e Accumulazione*, Aracne, Roma
- Cogan, J., T. Cwik, V. Wieland e J. Taylor (2009), New Keynesian versus old Keynesian government spending multipliers, *ECB, Working Paper* No. 1090.
- Daly, M., Fernald, J., Jorda, O. e Nechio, F (2012), ‘Okun’s microscope: output and employment after the great recession’, *Federal Reserve Bank of San Francisco*
- Esposito L. e Mastromatteo G. (2016), Programma di impiego pubblico di ultima istanza, <http://memmt.info/site/wp-content/uploads/2016/04/Programma-di-ImpiegoPubblico-di-Ultima-Istanza.pdf>
- Foggi J. (2016), Reddito minimo e piena occupazione. Nota sull’idea dei programmi di lavoro garantito o di occupazione di ultima istanza, *Bollettino telematico di filosofia politica*.
- Foggi J. (2018), Reddito minimo e piena occupazione. Note sul programma di lavoro garantito o di occupazione di ultima istanza, in J. Foggi (a cura di), *Un Piano per la Piena Occupazione. La Proposta dei Programmi di Lavoro Garantito*, Castelvecchio editore, in corso di pubblicazione
- Forstater M. (1998), Flexible full employment: structural implications of discretionary public sector employment, in *Journal of Economic Issues*, 32, 2.
- Forstater M. (1999a), Functional finance and full employment: lessons from Lerner for today, in *Journal of Economic Issues*, 33, 2.
- Forstater, M. (1999b), Full employment and economic flexibility, *Economic and Labour Relations Review*, 11: 5–18.
- Friedman M. (1962), *Capitalism and Freedom*, Chicago, Chicago University Press
- Garegnani, P. (1992), Some notes for an analysis of accumulation, in Halevi, J., Laibman, D. e Nell, E. J. (a cura di), *Beyond the Steady State: A Revival of Growth Theory*, New York, St Martin’s Press
- Giordano R., Momigliano S., Neri S. e Perotti R. (2007), The effects of fiscal policy in Italy: evidence from a VAR model, *European Journal of Political Economy*, 23, 3: 707-733
- Gnesutta C. (2017), L’Employer of last resort come politica per il lavoro, mimeo
- Halevi J. e Kriesler P. (2001), Political aspects of buffer stock employment, *Economic and Labour Relations Review*, vol. 12, Supplemento, pp. 72-82.
- Harvey P. (1989), *Securing the Right to Employment: Social Welfare Policy and the Unemployed in the United States*, Princeton, Princeton University Press
- Hayek F. (1960), *The Constitution of Liberty*, Routledge, London

- Kalecki, M. (1943), Political aspects of full employment, in Kalecki M. (1971), *Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy, 1939-1970*, Cambridge University Press, New York.
- Keynes J.M. ([1936] 1978), *Teoria Generale dell'Occupazione, dell'Interesse e della Moneta*, Torino, Utet
- King, J.E. (2001), The last resort ? Some critical reflections on ELR, *Journal of Economic and Social Policy*, 5 no. 2:72-76.
- Lawrance, E. C. (1991), Poverty and the rate of time preference: evidence from panel data, *Journal of Political Economy*, 99 (1): 54–77
- Lerner A. (1943), Functional finance and the federal debt, *Social Research*, 10(1): 38– 51.
- Levero E.S. (2013), Marx on absolute and relative wages and the modern theory of distribution, *Review of Political Economy*, 25(1): 91-116
- Levero E.S. (2017), Sraffa on taxable income and its implication for fiscal policy, *Cambridge Journal of Economics*, doi:10.1093/cje/bex050
- Marglin S.A. e Schor J.B. (1992), *The Golden Age of Capitalism. Reinterpreting the Post-War Experience*, Oxford, Oxford University Press
- Marx, K. ([1867] 1976), *Capital*, vol. 1, Harmondsworth: Penguin Books.
- Minsky H.P. (1965a), Address presented at a conference on “Labor and the War Against Poverty”, *Hyman P. Minsky Archive*, Paper 271
- Minsky, H.P. (1965b), The role of employment policy, in M.S. Gordon (a cura di) *Poverty in America*. San Francisco, CA: Chandler Publishing Company.
- Minsky H.P. (1969), Policy and Poverty, *Hyman P. Minsky Archive*, Paper 8, ristampato in H.P. Minsky, *Ending Poverty: Jobs, not Welfare*, 2013, The Levy Institute of Bard College
- Minsky H.P. (1986), *Stabilizing an Unstable Economy*, New Haven: Yale University Press, London.
- Minsky H.P. (1987), A proposal to eliminate welfare, *Hyman P. Minsky Archive*, Paper 420
- Mitchell W. (1998), The buffer stock employment model and the NAIRU: the path to full employment, *Journal of Economic Issues*, 32(2): 547-556
- Mitchell, W.F. e J. Muysken. (2008), *Full Employment Abandoned: Shifting sands and policy failures*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Parker J. (2011), On measuring the effects of fiscal policies in recessions, in *Journal of Economic Literature*, 49(3), 673-685
- Piketty T. (2013), *Le Capital au XXI<sup>e</sup> Siecle*, Paris, Edition du Seuil

- Pusch T. (2012), Fiscal spending multiplier calculations based on input-output tables – an application to EU member states, in *European Journal of Economics and Economic Policies*, 9(1), 129-144
- Ramey V. (2011), Can government purchases stimulate economy? *Journal of Economic Literature*, 49(3), 673-685
- Sawyer M. (2003), Employer of last resort: could it deliver full Employment and price stability?, in *Journal of Economic Issues*, 37, 4, Dicembre.
- Seccareccia, M. (2004), What type of full employment? A critical evaluation of government as the employer of last resort, in *Policy Proposal Investigación Económica*, vol. LXIII, n. 247, Gennaio-Marzo, pp. 15-43, Facultad de Economía Distrito Federal, México.
- Sen, A. (1999), *Development as Freedom*. New York, NY: Alfred A. Knopf
- Shapiro, C. e Stiglitz, J. (1984), Equilibrium unemployment as a worker discipline device, *American Economic Review*, Giugno.
- Steher R. e Ward T. (2012), *Directorate for Employment, Social Affairs and Inclusion. Final Report*, European Commission.
- Stock L. e Vogler-Ludwig K. (2013), Nairu and Okun's Law- the Macro-Economy in a Nutshell? *Final Report, Thematic Paper for the European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities*, European Commission.
- Techerneva P. (2007), What are the relative macroeconomics merits and environmental impact of direct job creation and basic income guarantees? *Working Paper n. 517, The Levy Economics Institute of Bard College*, October.
- Van Parijs P. e Vanderborgth Y. (2013), *Il Reddito Minimo Universale*, Milano, Università Bocconi Editore.
- Wray L.R. (1997), Government as employer of last resort: full employment without Inflation, in *Working Paper. Annandale-on-Hudson, NY: The Levy Economics Institute of Bard College*, 213.
- Wray L.R. (1998a), *Understanding Modern Money: The Key to Full Employment and Price Stability*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Wray L.R., (1998b), Zero unemployment and stable prices, *Journal of Economic Issues*, vol. 32, no. 2, Giugno, pp. 539-54